

HACIA NUEVOS HORIZONTES DEL ANÁLISIS DE POLÍTICA ANTIDROGAS

3

En el mundo contemporáneo hablar de tráfico y consumo de drogas ilícitas refiere por íntima asociación a un mismo fenómeno. Los escenarios en los que se enfrentan consumidores, traficantes, productores y autoridades públicas encargadas de su represión, se atraviesan, interceptan y correlacionan. Un adicto, por ejemplo, no tiene por búsqueda lucrarse del negocio del tráfico de droga, mientras que el expendedor sí. Al traficante le importa poco la salubridad pública, mientras que para el Estado la salubridad es un bien jurídico protegido, lo cual impulsa sus acciones en contra de la producción y consumo de estupefacientes. De esta manera el Estado justifica, por ejemplo, la necesidad de erradicar los cultivos ilícitos como forma de garantizar la salubridad pública como un derecho colectivo.

No obstante, la ruta empleada para combatir el tráfico de drogas podría terminar por ser más perjudicial que el problema que le da origen. Es el caso de la erradicación forzada de cultivos ilícitos, la cual genera escasez de materia prima, lo que le permite al traficante de drogas valerse de las dinámicas y las lógicas del mercado —oferta y demanda— para fijar precios que le arrojan márgenes de ganancia extraordinaria. En general, al consumidor habitual, en su cotidianidad, le importa poco lo que pase antes que la droga llegue a él. En su actuación social, el consumidor le resta importancia a las conductas ilícitas conexas al tráfico de drogas, sustrayéndose del cuestionamiento sobre las actividades al margen de la ley que, directa o indirectamente, apoya. Es más, el consumidor, a pesar de ser

quien le da el principal sentido a la cadena al pagar el valor pleno del proceso y la sustancia—, carece de la misma *mens rea* o intención criminal que poseen los traficantes de droga. El Estado, por su parte, tiene una responsabilidad —aún mayor que el consumidor— debido a su inoperancia para hacer cumplir sus propios dictámenes en materia penal, en su obligación de proteger el bien de la salud pública.

Hacia una nueva trayectoria en la lucha antidrogas

Durante las últimas décadas, la lucha antidrogas ha dejado una estela de aprendizajes. A pesar de reconocer la inoperancia —en las políticas públicas— de los principios del prohibicionismo, dictados desde los centros de poder internacional, estos se sostienen como la piedra angular de las políticas antidrogas. Por doquier se menciona la ineficacia estatal en temas de la lucha contra los estupefacientes y del combate contra el consumo problemático, dado que el prohibicionismo ha derivado en el fortalecimiento de las estructuras criminales. Ello deslegitima la labor estatal, haciendo entrar a las instituciones en el universo del descrédito, lo que refuerza la polarización.

Aun así, los Estados, al igual que las instituciones intergubernamentales y supranacionales, se resisten a aceptar el debilitamiento progresivo de su dominio material y de su capacidad institucional, y luchan por mantener vigente un imaginario —socialmente vinculante— del poder de sus estructuras, no solo entre los destinatarios de las políticas públicas sino de la sociedad en general. Los principios prohibicionistas permanecen, no por su eficacia sino porque son un pilar fundamental del sostenimiento del Estado y de su capacidad de hacerle frente a situaciones problemáticas, con base en los diversos medios materiales que tiene a su disposición.

El consumo

La significación del consumo varía respecto de la legislación y la aceptación social que opere sobre el mismo. El contexto se plantea como problemático según el imaginario y la prohibición que se tenga de los estupefacientes. Hablar de una política pública prohibicionista que castiga el uso, designando la actividad del consumidor como un delito, en la cual la acción del Estado será de tipo coercitiva y punitiva, no es igual que concebir el consumo como un problema de salud

pública, pues en este último caso la persona y su práctica serán vistos, ya no como un delito, sino como una condición de salud que involucra a un enfermo y no a un delincuente.

El consumo es una problemática social. Para el usuario, el ámbito de discriminación y marginalidad que se asocia a su condición es bien conocido y diferenciado. Su estigmatización como drogadicto se encuentra impregnada por la consideración de ser un delincuente en potencia, que se deriva de suposiciones sobre las actividades conexas que probablemente realice para mantener su hábito.

El fenómeno del consumo colectivo da origen a imaginarios sociales sobre los espacios concretos en que este tipo de actividad se realiza, asociándoseles a la marginalidad. El daño social que esta estigmatización representa para dichos individuos, se expresa en la popularización de la idea de que la única alternativa para su tratamiento es la mal llamada “limpieza social”, que propugna la idea de su aniquilación social.

No se mide con el mismo racero a poblaciones o grupos pertenecientes a estratos altos, los cuales son usualmente compradores de “drogas caras”, que a usuarios adictos a sustancias como el bazuco, por ejemplo. La adicción y el abuso de estupefacientes en esferas del “buen vivir” no resulta tan notorio como en las del “mal vivir”. Si bien se registran algunas políticas públicas y programas de gobierno, dirigidos a estas últimas poblaciones, para la restitución de sus derechos, su asistencialismo reproduce la marginación social de sus beneficiarios. Este argumento crítico de las políticas públicas es uno de los pilares para la construcción y mejora de acciones integrales en torno al manejo de problemas asociados al consumo de drogas, para enfrentar no sólo la drogadicción, sino también para enfrentar las condiciones que contribuyen a la reproducción social de dicha condición.

Por otra parte, el endurecimiento de las penas —en las legislaciones nacionales— para enfrentar delitos relacionados con drogas, en respuesta a la presión internacional ejercida por medio de instrumentos de condicionamiento —establecidos en el marco de las convenciones de drogas de Naciones Unidas—, se ha traducido en el crecimiento inusitado de la tasa general de encarcelamiento, con lo cual los sistemas carcelarios hoy se encuentran sobrecargados con un grave hacinamiento. Aparte de que las penas por delitos de drogas, que suelen oscilar entre 12 y 25 años —en la mayoría de los países de América Latina—, resultan

ser desproporcionadas con respecto a otros delitos, su aplicación general no distingue entre delitos violentos y no violentos, ni en el trato dado a distintos niveles de involucramiento en el negocio. Así, consumidores, pequeños expendedores y mulas reciben penas similares a los grandes narcotraficantes. Un estudio realizado en Colombia entre 2002 y 2007 encontró que apenas un 2% de los presos por delitos de drogas son mandos medios y altos, mientras al 98% no se le ha probado participación determinante en las redes del negocio del narcotráfico en nuestro país (Metaal & Youngers, 2010).

A todo esto se suma la detención preventiva de consumidores y otros presuntos responsables de delitos de drogas que, con frecuencia, se prolonga durante años sin que se resuelva la situación. Así mismo, y debido a presupuestos públicos muy por debajo de las necesidades, los precarios estándares en las condiciones de los internos en las estructuras carcelarias —de la mayoría de los países—, se traducen en carencias en el acceso a tratamiento y a otros servicios sociales para los usuarios dependientes de drogas. De esta manera queda configurado el desolador panorama de vulneración de Derechos Humanos al que se encuentran expuestos jóvenes, mujeres y grupos de personas de escasos recursos que, por su condición de consumidores o de involucramiento en papeles menores dentro de los engranajes de los circuitos del tráfico de drogas ilícitas, terminan encarcelados.

Afortunadamente hay alternativas al encarcelamiento que representan respuestas más apropiadas para enfrentar los problemas de abuso de drogas y conductas conexas, que afectan la seguridad pública y que pueden tener impactos significativos en la reducción de los problemas de hacinamiento carcelario. Entre ellas, se cuentan medidas como la modificación de políticas y normas para distinguir claramente entre sustancias, conductas y tipos de consumo, lo cual permite la aplicación de tratamientos y penas diferenciadas a acciones tan distintas como portar, vender y traficar.

Una estrategia complementaria consiste en la salida del sistema penitenciario, luego de la imposición de la pena, por medio de subrogados penales como los programas de libertad condicional supervisada, o los servicios comunitarios de justicia restaurativa, entre otros. Otra alternativa que se ubica en la etapa procesal son los tratamientos bajo supervisión judicial, comúnmente conocidos como tribunales de tratamiento de drogas. Y, finalmente, en la etapa pre-procesal se

cuentan alternativas como las comisiones administrativas para la valoración y canalización voluntaria de consumidores en rutas de desintoxicación²⁸.

No obstante, cualquiera de las medidas sustitutas o complementarias de control penal, enunciadas arriba, es una alternativa inferior frente a la efectiva prevención de problemas derivados del abuso de drogas. Prevenir el abuso de drogas antes de que inicie su consumo, es una estrategia de sentido común para promover comunidades sanas y seguras. También lo es para impedir el contacto de los adolescentes con el sistema judicial por conductas violentas en conflicto con la ley. Infortunadamente, llevar estos principios incontrovertidos a la práctica y materializarlos en hechos es más difícil que expresarlos, en cuanto no todas las intervenciones preventivas son eficaces y con frecuencia resulta difícil diferenciar las que sí lo son de aquellas que no.

El metanálisis sistemático de evaluaciones de iniciativas de prevención de abuso de drogas arrojan al menos cuatro hallazgos acerca de las características de aquellas que son eficaces: 1) sus prácticas se estructuraran con base en aprendizajes derivados de la experiencia y evidencias de sus resultados positivos; 2) están centradas en las circunstancias y necesidades específicas de los adolescentes y adultos jóvenes en las comunidades a las cuales pertenecen; 3) están dirigidas a atender factores de riesgo comunes a conjuntos de problemas asociados a dimensiones mentales, emocionales y de comportamiento, entre ellos, el *bullying*, el rechazo social, la deserción escolar, la depresión y los embarazos adolescentes, entre otros; 4) su cobertura abarca un amplio rango de ámbitos sociales frecuentados por jóvenes en el desarrollo de sus actividades cotidianas (ONDCP, 2010).

Hay además algunos principios, que se derivan del análisis de las iniciativas de prevención, que son eficaces. El primero es que una comunidad local tiene a su alcance una mejor comprensión, tanto de los factores de riesgo que incitan a los jóvenes al abuso de sustancias y a conductas violentas en conflicto con la ley, así como sobre los factores protectores a disposición de la colectividad para prevenir este tipo de problemas. Por consiguiente, el diseño y puesta en práctica de planes de acción preventivos eficaces, son el resultado de coaliciones y

.....
28 Para más información, ver: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. (2014). *Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Primer Informe Técnico de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Bogotá: Gobierno de la República de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho.

alianzas integradas a las comunidades y orientadas a ese propósito. De lo anterior se desprende el corolario que las agencias y dependencias públicas, a cargo de la prevención y el manejo de problemas de abuso de sustancias y conductas juveniles violentas en conflicto con la ley, deben tener en cuenta y frente a lo cual deben ser receptivas, puesto que son las necesidades sentidas de la comunidad en relación con estos aspectos, lo cual permite cimentar sus intervenciones a esta escala (Garner, 2007).

Otro principio derivado de iniciativas exitosas de prevención, es que éstas deben apuntar a influenciar activamente las actitudes de los jóvenes hacia las drogas y la violencia. En la mayoría de los casos, los padres ejercen la primera y más importante influencia sobre las intenciones y comportamientos de sus hijos. Por esto, resulta de gran importancia el propósito de allegarles oportunamente recursos de información y destrezas comunicativas sobre la formación, orientación y manejo de la disciplina de sus hijos, para prevenir este tipo de conductas. En el caso de jóvenes con padres privados de la libertad o con problemas de abuso de sustancias psicoactivas, los programas de mentores adultos, que ofrecen voluntariamente orientación y supervisión, pueden brindar un apoyo importante de protección eficaz frente a los riesgos en referencia.

Un principio adicional, observado en las iniciativas comunitarias de prevención, es que su eficacia depende de la cobertura de sus acciones en ámbitos frecuentados por los jóvenes en el desarrollo de sus actividades cotidianas, incluyendo los hogares, centros educativos, clubes deportivos, lugares de trabajo, comunidades de fe y centros de recreación. Los lugares de trabajo son estratégicos, tanto para informar a jóvenes en edad de riesgo, como para formar a padres de familia en relación con destrezas orientadas a una adecuada comunicación y manejo de asuntos de disciplina con sus hijos.

En síntesis, el diseño efectivo de programas de prevención de abuso de sustancias psicoactivas responde a tres criterios fundamentales, a saber: 1) su foco está centrado en intervenciones para prevenir que jóvenes en riesgo entren en contacto con el sistema judicial por delitos violentos; 2) su diseño e implementación son el resultado de coaliciones y alianzas comunitarias integradas por organizaciones sociales, servicios comunitarios, educadores, policía y operadores judiciales, que tienen a su disposición recursos adecuados para el desarrollo de destrezas de orientación de adolescentes y adultos jóvenes y la disuasión del abuso

de sustancias por parte de padres de familia, mentores y servidores públicos; y 3) cuentan con la dotación de recursos de información y comunicación, aportados por agencias públicas, para orientar a los jóvenes sobre los peligros del abuso de sustancias psicoactivas y los factores de riesgo asociados a la violencia juvenil.

La oferta

Como ya se mencionó, la oferta maneja la cadena de suministro de drogas ilícitas. No obstante, no conviene encasillar y catalogar a quienes participan en distintos eslabones, como un solo grupo poblacional homogéneo, pues la cadena de oferta de drogas ilícitas está integrada por agentes que incluyen, desde empresarios especialistas en el uso y aplicación de la violencia y las finanzas ilícitas, pasando por químicos y farmacéuticos encargados de controlar el procesamiento y refinamiento del producto, por transportadores, y hasta por indígenas y campesinos a cargo del cultivo de materias primas.

También es preciso contemplar el asunto de las autonomías étnico-territoriales, como ocurre en el caso de las comunidades indígenas y las comunidades negras titulares de propiedades colectivas. Como se sabe, los cultivos ilícitos, en áreas bajo el control de estos grupos étnico-territoriales, ha sido un fenómeno persistente durante las últimas décadas y ha generado choques con el Estado, como resultado del reclamo por el respeto a la autonomía territorial. Las comunidades han señalado las medidas represivas adelantadas en contra de los cultivos ilícitos, como amenazas para su integridad cultural y territorial, particularmente en los casos en que estos cultivos han sido introducidos, en los territorios, sin autorización local y son controlados por parte de grupos traficantes de droga. En algunos casos son aceptados por las comunidades étnico-territoriales como una actividad económica benéfica, dadas las precarias condiciones en las que viven, con lo cual también entran a participar como agentes de la cadena de oferta de drogas ilícitas.

Por otra parte, en la cadena de oferta juegan un papel determinante, en las dinámicas y circuitos económicos locales, los cultivos ilícitos y los laboratorios de procesamiento. En general, las poblaciones étnicas y campesinas —en zonas rurales— con frecuencia se ven abocadas a integrarse al negocio de las drogas ilícitas, debido a su posición marginal y vulnerable en la escala socio-económica. Sin

embargo, la situación de los sectores campesinos, frente al ordenamiento jurídico —en materia punitiva—, es diferente a la de las comunidades étnico-territoriales. Las zonas que habitan los campesinos, en general, son objeto de acciones estatales directas, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las comunidades indígenas y negras, pese a que las condiciones de pobreza de los primeros sean similares o peores que las de las segundas.

Otro fenómeno, que también se observa en la cadena de oferta de drogas ilícitas, es el la auto-marginación social, tal como ocurre con frecuencia entre consumidores habituales de estupefacientes. El mecanismo de reproducción social de la auto-marginación es muy particular, dado que opera con la generalización del uso como medio de pago de la propia mercancía en distintos grados de procesamientos, situación que progresivamente obliga a depender de su producción para poder adquirir localmente bienes de primera necesidad, y a la vez condena a los hogares a hacer la mayoría de sus transacciones con esta forma de “circulante” local que limita y constriñe las oportunidades de movilidad física y social. Así mismo, en zonas económicamente dependientes de esta actividad ilícita, las oportunidades de empleo en cualquier otra actividad son casi nulas, por lo cual los pobladores rurales sucumben ante la ilegalidad, para cubrir sus necesidades básicas insatisfechas y, en esas circunstancias, queda anclada —sin alternativa—, al plano socioeconómico de la cadena de oferta de drogas ilícitas.

No son desconocidos los casos en los cuales poblaciones rurales se ven involucradas en los circuitos de tráfico de drogas ilícitas, como cultivadores o comerciantes, por imposición de grupos armados —al margen de la ley—, así como por carteles de la droga que, ante la debilidad del Estado en dichas zonas, deciden tomar el poder y ejercerlo a sus anchas de manera alterna. Como consecuencia de lo anterior, con frecuencia estas comunidades se ven sometidas a diversas formas de violencia, originadas tanto en la acción estatal dirigida en contra de la cadena de la oferta de drogas ilícitas, así como en las acciones de los grupos criminales y mafiosos que controlan y regulan la operación de estas cadenas. Ambas situaciones contribuyen a acrecentar las dinámicas violentas propias de muchas comunidades rurales. Cuando se analizan las cadenas de suministro de drogas ilícitas, a la luz de la política estatal de sustitución de cultivos ilícitos, se revelan grandes dificultades para el abandono de esta actividad en zonas de influencia histórica

del narcotráfico, o para que una vez erradicados estos no vuelvan a aparecer en la región.

La eficacia de los programas integrales de reforma rural y de sustitución de cultivos ilícitos, para atacar las dificultades referidas anteriormente, dependen, entre otras cosas, de que se supere la generalizada y bien documentada discrepancia entre los discursos políticos que respaldan las iniciativas y planes de “desarrollo alternativo”, y los muy limitados recursos destinados a los mismos en la práctica, los cuales usualmente son asignados a muy corto plazo. Numerosas evaluaciones de estos programas alternativos, reiteran la necesidad de comprometer recursos suficientes y sostenidos para garantizar que zonas históricamente dependientes de economías ilícitas, sean dotadas de inversiones en infraestructura física, educación y salud, para poder acceder competitivamente con su producción a mercados lícitos y rentables.

Al respecto, conviene señalar que las zonas rurales económicamente dependientes de cultivos ilícitos —durante largos períodos—, con frecuencia presentan un notorio deterioro de su base de servicios ambientales y, en consecuencia, de la calidad y disponibilidad de recursos naturales necesarios, entre ellos el agua y la fertilidad de los suelos, para sostener actividades económicas rentables. De acuerdo con las caracterizaciones de cultivadores de ilícitos, situados en zonas de frontera agropecuaria, cerca del 40% llegó allí con la intención de sembrar coca, entre otras razones por el deterioro de las condiciones de producción y de vida en zonas campesinas al interior de la frontera agrícola. Por consiguiente, las estrategias de desarrollo alternativo deben partir del reconocimiento de que la migración a zonas de cultivos ilícitos es motivada por la aspiración a resolver, de manera relativamente expedita, los problemas de ingresos de hogares campesinos que huyen de la pobreza.

Otra limitación es la estructura de la tenencia y propiedad del suelo que, en zonas de alta dependencia económica de cultivos ilícitos, suele ser altamente atomizada en pequeñas unidades que no ofrecen posibilidades de obtener beneficios a esa escala. Un corolario de esta situación, es una alta densidad poblacional de mano de obra local, la cual difícilmente puede ser absorbida de manera productiva —una vez erradicados los cultivos ilícitos—, por cualquier otra combinación de actividades, a una escala tan pequeña. Además se estima que generalmente los demás renglones productivos del sector agropecuario generan un ingreso neto por

trabajador / hectárea /año equivalente a menos de una cuarta parte del obtenido en el cultivo de coca²⁹.

En conclusión, la calidad y disponibilidad de recursos naturales, para soportar la base de producción agropecuaria en zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, a su vez condiciona la cantidad de mano de obra que puede ser absorbida económicamente por aquellas actividades con las cuales los programas de desarrollo alternativo pretenden realizar su sustitución. Además, es necesario tener presente que los hogares rurales, generalmente, devengan parte variable de sus ingresos realizando actividades no agrícolas, entre otras, la pesca, la caza, la extracción de maderas, la minería y el comercio al detal. Por consiguiente, es previsible el incremento de la dependencia a estas actividades —muchas de las cuales se realizan al margen de la ley— como medida de compensación ante la disminución de ingresos de los hogares. Esto, como consecuencia de la menor ocupación de mano de obra en las actividades agropecuarias sustitutas, al igual que por la menor remuneración por las mismas.

Al respecto, es importante que los programas de desarrollo alternativo incluyan en su diseño mecanismos de ajuste para atender esta “descompensación de ingresos”, derivada de la naturaleza particular de los cultivos rotulados como “ilícitos”, pues el riesgo asociado a esta condición genera un margen de ganancia extraordinario para sus productos³⁰. Así, a pesar de la baja fertilidad de los suelos sobreutilizados y deteriorados por su mal manejo, esta rentabilidad extraordinaria

.....
 29 Se estima que las labores de cultivo, cosecha y procesamiento de la pasta de coca, demandan 150 jornales por hectárea al año. Tomando como base de cálculo una disponibilidad de 200 jornales anuales por trabajador agrario, una hectárea de coca demanda cerca de 0.75 trabajadores por año. Asumiendo que el 30% de la población rural es económicamente activa, se estima que, en una zona con predios en promedio de 3 hectáreas de extensión, la densidad poblacional es del orden de 30 familias, con un promedio de 5 integrantes por km² (100 hectáreas), lo que representa una disponibilidad anual de mano de obra local del orden de 50 trabajadores. Si el 50% del área de los predios en consideración está dedicada al cultivo de coca, ésta demandaría 37.5 trabajadores / año, (50 has. X 0.75 trabajador /año), es decir el 75 % de la oferta de 50 trabajadores por año disponibles. Al respecto ver Pérez Salazar, B. (2003). Criterios e indicadores ambientales para la conversión productiva de zonas de cultivos ilícitos, en R. Prieto (Coord.) *Sociología jurídica: Análisis del Control y Conflictos Sociales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 165-188.

30 Además, conviene tener presente que en las zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, esta actividad opera a manera de un sistema de “producción por contrato”, en el que funciona dentro de una cadena productiva gestionada por empresarios criminales en capacidad de ofrecer, a la mayoría de los productores locales dedicados a esta actividad, la provisión de crédito, asistencia técnica, protección personal, provisión de semillas, suministro de agroquímicos, financiación, pago oportuno de las cosechas, entre otros servicios. Al respecto ver Pérez Salazar, B. (2003). Criterios e indicadores ambientales para la conversión productiva de zonas de cultivos ilícitos, en R. Prieto (Coord.) *Sociología jurídica: Análisis del Control y Conflictos Sociales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 165-188.

es la que soporta económicamente el uso intensivo de insumos como abonos, pesticidas y otros agroquímicos, cuya aplicación —a su vez— demanda una cantidad significativa de mano de obra por unidad de área de cultivo. Sostener un uso comparable de insumos y mano de obra por unidad de área de producción con otros renglones de actividad, que no gozan de este nivel extraordinario de rentabilidad, resulta económicamente inviable.

Una alternativa para hacerlo, implicaría dejar de centrarse en las unidades de producción familiares, existentes en las zonas dependientes de cultivos ilícitos, para que así los programas de desarrollo alternativo, puedan concebirse como programas de desarrollo territorial, basados en la combinación de renglones productivos complementarios, configuraciones tecnológicas y organizacionales de unidades de producción de la escala y eficiencia necesaria para llegar —competitivamente— a mercados finales extra-regionales, a los cuales es clave tener acceso para soportar el crecimiento sostenido del ingreso local.

Una propuesta territorial podría visualizarse como una combinación de unidades de producción de diverso tamaño, encadenadas entre sí. Sus componentes básicos serían, por una parte, unidades de producción empresariales, con capacidad de fomentar oportunidades competitivas de generación de ganancias en actividades no agropecuarias, para incrementar el efecto multiplicador de los ingresos generados en mercados extra-regionales sobre la economía local. Y, por otra parte, pequeñas unidades de producción familiar que dispongan de una base de activos y conocimientos mínimos para alcanzar el umbral de productividad y calidad, necesarios para competir en los mercados locales de alimentos y materias primas simples, con algún grado de procesamiento técnico básico. El propósito principal de esta propuesta de desarrollo territorial es dinamizar oportunidades de encadenamiento entre empresas y las unidades de producción familiar, tanto en actividades agropecuarias como no agropecuarias, para así dinamizar la economía rural local y, principalmente, los ingresos de los hogares.

Aparte de la programación de inversiones en redes de infraestructura y servicios requeridos para soportar la articulación competitiva de estas empresas y la generación de ingresos en mercados extra-regionales, en estas áreas ambientalmente degradadas, los programas de desarrollo alternativo deben contemplar, entre otros componentes, fuentes de financiación diseñadas para establecer y sostener proyectos productivos con una estructura de costos recurrentes de mediano

(10 a 20 años) y largo plazo (20 a 50 años), como son los de la oferta ambiental de los bosques, que están basados en sistemas de manejo silvicultural. Esto, teniendo en cuenta que dichas áreas están caracterizadas por una alta densidad de mano de obra agropecuaria, dependiente del ingreso de cultivos ilícitos; por el pequeño tamaño de las unidades de producción; por los suelos afectados por procesos erosivos de moderados a severos; y, finalmente, por una deficiente cobertura de redes de infraestructura y de servicios básicos.

En síntesis, la experiencia anterior con programas de desarrollo alternativo, sugiere que la sostenibilidad de sus resultados, en zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, obedece a su capacidad de asegurar encadenamientos sólidos de acceso, tanto de las unidades económicas, como de sus productos con mercados extra-regionales. Además el foco de estos programas debe estar centrado en mejorar los ingresos antes que en la cantidad de hectáreas de cultivos ilícitos aún por erradicar. Las condiciones anteriores necesariamente requieren que estos programas estén claramente inscritos en las estrategias de desarrollo territorial de orden nacional de largo plazo, y deben responder claramente a prioridades de recuperación de la disponibilidad y calidad de la base local de servicios ambientales tales como agua, cobertura vegetal y fertilidad de los suelos, al igual que de las necesidades de los hogares rurales, y particularmente de mujeres y jóvenes.

Las políticas públicas antidrogas en Colombia

El tráfico de drogas ilícitas, en nuestro país, ha tenido un desarrollo vertiginoso debido a condiciones de diversa índole a lo largo de los últimos años. Entre ellas, el aprovechamiento, por parte de las estructuras criminales que controlan esta actividad, de las condiciones de pobreza, miseria y marginalidad —tanto en áreas rurales como urbanas—. La falta de consolidación del control territorial por parte de los Estados nacionales y la propia incapacidad de los gobiernos para combatir y reducir esta actividad ilícita. Otro factor propicio para la expansión y fortalecimiento de las estructuras criminales que controlan el circuito de las drogas, son los entornos de violencia en los que prosperan agentes y organizaciones al margen de la ley, los cuales constituyen escenarios favorables para la articulación, crecimiento y posterior consolidación del negocio a escala local, nacional e internacional. Así se han enriquecido y empoderado estas estructuras, las cuales,

a medida que crecen, permean progresivamente diversas capas sociales, económicas, financieras, políticas y culturales.

Esta reproducción ampliada es el resultado de un constante crecimiento del consumo de drogas ilícitas a escala mundial, lo cual genera a su vez la intensificación del intercambio y las relaciones culturales, económicas y políticas en torno a la distribución y uso de sustancias psicoactivas. Este fenómeno se reestructura y moderniza a una velocidad mayor que a la de los mecanismos empleados por los Estados y los organismos internacionales que buscan perseguir, controlar y acabar con este flagelo.

Por consiguiente, no es sorprendente que las soluciones implementadas por los Estados y el sistema internacional, lejos de alcanzar su objetivo, hayan contribuido a fortalecer el poder de las estructuras criminales que controlan los mercados internacionales de drogas ilícitas. El caso colombiano es emblemático en este sentido. Históricamente, el nuestro ha sido uno de los países en América Latina con mayor presencia y desarrollo de estructuras criminales dedicadas a la producción y tráfico de drogas, las cuales han permeando los sectores más dinámicos de la economía nacional, por medio de los dineros ilícitos derivados de este negocio altamente lucrativo. Los primeros indicios de este proceso se remontan a la tristemente célebre “ventanilla siniestra”, operada por el Banco de la República en la década de los 70, para captar divisas de procedencia desconocida; así mismo, pasando por el auge de la violencia del narcotráfico desencadenada por los carteles de Medellín y Cali, en la década de los 80; y, posteriormente, hasta la financiación de actores políticos por parte de los grupos al margen de la ley en la década de los 90.

Es importante mencionar aquí, que desde aquel entonces el país no ha desmayado en su esfuerzo de combatir las drogas ilícitas, e incluso lo ha redoblado, sin que este endurecimiento haya permitido alcanzar mayor grado de eficacia. Así como ya se señaló, el notorio *Plan Colombia* —estándarte del compromiso de nuestro país con la lucha internacional contra las drogas ilícitas—, después de más de una década de inversiones, no logró eliminar la actividad organizada de tráfico internacional de estupefacientes, ni tampoco a escala nacional. En este marco histórico es necesario resaltar el registro del continuado incremento en el gasto de la fuerza pública en Colombia durante los últimos tres lustros. Esta situación se remonta a los dos mandatos del ex presidente Álvaro Uribe, en los cuales

la lucha frontal contra la “insurgencia y el terrorismo” fue la piedra angular de la política de seguridad, dirigida en contra de las FARC-EP y del ELN, al igual que contra las estructuras del narcotráfico controladas por estas. Aun así, dichos esfuerzos no derivaron ni en el aniquilamiento definitivo de las guerrillas ni en la erradicación total de la actividad de la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en nuestro país.

Posteriormente, en la primera administración del presidente Juan Manuel Santos, se consignó la política antidroga, dentro del Plan Nacional de Desarrollo establecido mediante la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, con el objetivo de atacar la cadena del tráfico de estupefacientes en el marco del eje denominado: *Igualdad de oportunidades para prosperidad social*.

No obstante, la experiencia de las últimas tres décadas en Colombia demuestra la gran resiliencia de las estructuras criminales involucradas con el tráfico de sustancias ilícitas, como fue el caso de los grandes carteles de la droga en Colombia que, ante la captura o baja de sus máximas cabecillas, lograron reinventarse para sostener su actividad tanto a escala nacional como internacional. Al respecto se constata que la propia prohibición y persecución son funcionales a la continuidad de la actividad, dado que la escasez y dificultad de maniobra para la distribución se refleja en el incremento del precio de venta de las drogas, contribuyendo a la rentabilidad del negocio para las estructuras criminales que lo controlan.

En el marco del referido *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos*, el Ministerio de Defensa Nacional diseñó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad —PISDP—, que contempla 6 objetivos y 20 estrategias para garantizar la consolidación de la paz dentro del territorio colombiano.

Como se aprecia en la tabla anterior, en relación al tema del tráfico de drogas, el objetivo estratégico se plantea en términos de “llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos”, para cuyo logro se proponen tres estrategias. Entre ellas, el fortalecimiento de la erradicación manual y la aspersión, la destrucción de infraestructura para producción y almacenamiento, así como la incautación de las drogas ilícitas, con lo que se busca afectar la economía de las bandas criminales y así lograr, de manera posterior, la judicialización de sus integrantes.

En la siguiente tabla se presenta el desarrollo de estas estrategias, por medio de metas e indicadores, para el cuatrienio del objetivo en consideración:

Tabla 10. Alineación objetivos estratégicos PND y PIDSP

Estrategia PND	Programa PND	Objetivos estratégicos PIDSP	Estrategias
Consolidación de la paz	Seguridad y orden público	Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos	Erradicar cultivos ilícitos
			Fortalecer las capacidades de interdicción
			Desarticular las BACRIM
		Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación	Acabar con la violencia desarticulando los GAML
			Integrar y adaptar los esquemas de seguridad
			Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza
			Fortalecer la acción integral
		Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable	Diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible
			Incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional
			Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa
		Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes	Crear una instancia de respuesta sectorial
			Promulgar una política sectorial
			Estabilizar y asegurar áreas afectadas
		Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional	Modernizar la gestión sectorial
			Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación
			Alcanzar un GSED competitivo
	Avanzar en una estrategia de bienestar para miembros de la Fuerza Pública		
	Seguridad y convivencia ciudadana	Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	Fortalecer el control policial en el territorio nacional
			Desarticular las organizaciones delincuenciales
			Fortalecer la investigación criminal

Fuente: Tomado de Ministerio Defensa Nacional (2011).

Tabla 11. Objetivo: Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea base	Metas 2014
Erradicar cultivos ilícitos	Disminuir hectáreas de cultivo de coca existentes	59.000	30.000
	Asperjar hectáreas de cultivos de coca	101.940	370.000
	Erradicar manualmente hectáreas de cultivo de coca	43.986	149.000
	Incrementar los municipios libres de cultivos ilícitos	823	942
Fortalecer capacidades de interdicción	Incautar cocaína	155,9	598
	Incautar marihuana	275	1.017
	Incautar e inmovilizar insumos químicos sólidos y líquidos	17.720	54.668
	Inmovilizar e incautar aeronaves	266	600
	Inmovilizar, incautar y neutralizar embarcaciones	501	1.800
	Incautar, hundir y destruir semisumergibles	6	9
	Destruir infraestructura para la producción de drogas ilícitas	1.516	3.800
	Confiscar o interrumpir coca vs. Producción potencial (%)	50%	70%
	Disminuir trazas aéreas	12	4
Disminuir trazas marítimas	395	100	
Desarticular las BACRIM	Incrementar los municipios sin influencia de las BACRIM	83%	100%
	Desarticular número de estructuras de las BACRIM	7	7

Fuente: Ministerio Defensa Nacional (2011).

Por su parte, con base en las metas planteadas por el gobierno nacional, para el periodo comprendido entre 2010 y 2014, frente al fenómeno del tráfico de drogas, la Policía Nacional desarrolló 16 estrategias operativas, siendo una de estas la *Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico* —EICON— en cabeza de la Dirección de Antinarcóticos. Esta busca atacar de manera efectiva y articulada la cadena criminal vinculada al narcotráfico (producción, distribución, comercialización, lavados de activos y delitos conexos), generando la pérdida del atractivo económico que este flagelo ostenta, así como una reducción en la rentabilidad para los delincuentes (Policía Nacional, 2013). Los resultados operativos de la Dirección Antinarcóticos en la ejecución de esta estrategia se presentan en la tabla 12.

Indudablemente y tras el reforzamiento —en los últimos años— de todo el aparato de seguridad del país, es importante mencionar que las estrategias institucionalizadas dentro de las acciones operativas de la Policía Antinarcóticos, así como las adelantadas de manera conjunta con otras ramas de la fuerza pública, han derivado en resultados aceptables en relación al impacto que tienen sobre los

Tabla 12. Resultados Operativos de la Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico —EICON—

Actividades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aspersión cultivos ilícitos										
Coca-Hectareas	138.775	172.025,17	153.133,69	133.495,68	104.772	101.940.000	103.302.000	100.549.000	47.052.000	55.554.000
Amapola — Hectareas	1.624	231,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eradicación manual cultivos ilícitos										
Coca-Hectareas	32.704,56	41.530	65.286,66	95.620,94	59.835	43.794	22.232	20.011	11.735	5.319
Amapola — Hectareas	709	1.697,46	375,20	381,42	546	711	304	309	324	476
Total hectáreas de coca	171.479,56	213.555,17	218.420,35	229.116,62	164.607	145.734	125.534	120.500	58.787	60.873
Total hectáreas de Amapola	2.333	1.928,90	375,20	381,42	546	711	304	309	324	476
Incautación de drogas										
Cocaína — kilos	74.417	51.567	52.540	119.1108	99.483	83.588	79.115	103.533	109.789	89.943
Base de Coca — kilos	19.803	33.025	18.855	30.457	25.664	31.795	46.524	39.514	37.429	21.524
Basuco	1.988	1.692	1.955	1.675	1.926	2.262	2036	2.438	2.593	2.415
Total	96.208	86.284	73.350	151.240	127.073	117.645	127.675	145.485	149.811	113.882
Hoja de coca — kilos	261.491	305.812	463.323	509.963	460.930	549.057	699.497	201.434	130.372	100.813
Marihuana prensada — kilos	92.423	89.041	121.458	199.793	180.356	228.137	297.043	311.654	347.227	260.021
Heroína — kilos	722	425	491	644	732	302	521	468	380	213
Drogas de síntesis (pastillas)	153.098	31.823	1.998.547	20.606	142.708	26.337	47.171	90.996	184.770	60.588
Destrucción de laboratorios										
Base de coca	781	978	1.373	1.590	1.550	1.352	1.035	1.012	838	717
Cocaína	108	156	143	161	188	158	128	152	119	76
Heroína	6	9	1	4	0	2	1	1	1	1
Permanganato de potasio	15	11	3	4	2	4	7	4	3	9

Actividades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amoniacio				0	0	0	0	0	0	0
Total laboratorios	910	1.154	1.520	1.759	1.740	1.516	1.171	1.169	961	803
Destruccion de pistas										
Pistas ilegales	0	13	13	19	20	19	19	16	12	3
Incautación e inmovilización de sustancias químicas										
Sólidos — toneladas	1.476,6	3.057,9	5.190,8	3.831,5	19.063	11.731	16.747,5	14.090	17.995	13.219
Líquidos — toneladas	3.380,8	4.052,1	6.710,5	8.826,4	6.039	4.269	5.514,1	10.664	9.994	5.748
Total toneladas	4.857,4	7.110,1	11.901,2	12.657,9	25.102	16.000	22.261,6	24.754	27.989	18.967
Incautación e inmovilización										
Armas	1.234	603	374	759	453	545	289	2.330	1.057	168
Aeronaves	12	15	20	52	207	226	152	178	258	246
Vehículos	742	632	433	425	490	421	418	566	525	598
Embarcaciones	137	43	214	242	336	400	399	458	499	505
Captura infractores ley 30 — 1986										
Nacionales	80.671	62.205	59.421	54.080	60.807	78.823	75.192	87.718	91.551	86.014
Extranjeros	84	169	201	153	214	295	280	354	335	402
Total capturas	80.755	62.374	59.652	54.233	61.021	79.118	75.472	88.072	91.886	86.416
Capturas con fines de extradición (incluidos en nacionales)	74	100	125	99	74	119	195	142	160	142
Extinción de dominio										
Bienes presentados	4.948	5.579	4.303	4.901	3.310	4.935	6.208	9.388	10.328	15.121
Bienes ocupados	1.889	3.100	1.900	2.365	2.059	2.263	2.408	2.805	3.545	3181

Fuente: Ministerio de Defensa. Policía Nacional. Dirección de Antinarcoóticos. (s.f.).

delitos y daños sociales conexos al tráfico de drogas. Estas estrategias se caracterizan por estar estructuradas con base a un eje unidireccional de impacto mediático y de relevancia para el país, cuyos resultados se expresan en el avance en lucha contra las organizaciones del narcotráfico. No obstante, se quedan cortas en términos de las soluciones dadas a los grupos y sectores sociales directamente afectados por este negocio, entre ellos, los consumidores y agentes más vulnerables dentro de la cadena de la oferta de sustancias ilícitas (Gaviria & Mejía, 2011).

Algunas de estas preocupaciones, sobre los cambios de énfasis en la política para la solución del problema de la droga en Colombia, se recogen en los textos preliminares de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, actualmente en curso en La Habana³¹. Allí, este punto se aborda como un componente esencial en el proceso de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera que, además de persistir en la lucha contra el narcotráfico, requiere de tratamientos diferenciados para los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad frente a los daños causados por el problema de la droga. Ello incluye, tanto la transformación productiva de los territorios dependientes económicamente del negocio, así como la promoción de la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito. También contempla prestarle atención a las necesidades específicas de los consumidores afectados por el abuso de sustancias, bajo un enfoque de salud pública y protección de Derechos Humanos.

En cuanto a lo que tiene que ver con la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, los acuerdos preliminares contemplan una estrategia focalizada en el establecimiento de estrictos controles a la elaboración y tráfico de insumos para la producción de narcóticos, así como la desarticulación y judicialización de redes vinculadas a la cadena de oferta de drogas ilícitas que operan en el territorio colombiano. También se prevén nuevas acciones de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico y al fortalecimiento de los controles para impedir el lavado de activos en distintos sectores de la economía.

En relación con la transformación productiva de los territorios, cuyas economías locales históricamente han sido dependientes de la cadena de la oferta de drogas, los acuerdos proponen establecer un programa de sustitución y desarrollo alternativo, con enfoque de desarrollo rural, de la mano de las comunidades

.....
31 Ver "Acuerdo Solución al problema de las drogas ilícitas" en <http://tinyurl.com/gtebc5s>

afectadas por los cultivos ilícitos, y el apoyo de las autoridades nacionales, departamentales y locales. Al respecto, se refiere explícitamente que dicho programa quedará enmarcado en el compromiso de inclusión social del campo colombiano a nuevas dinámicas de desarrollo, y por consiguiente será un componente especial del acuerdo de la Reforma Rural Integral. Para su desarrollo contará con la activa participación de las comunidades, las cuales jugarán un rol en el diseño, ejecución y seguimiento de su implementación.

Finalmente, los acuerdos contemplan la destinación de recursos para realizar acciones de rehabilitación e inserción de consumidores con problemas de abuso de sustancias, desde un enfoque de salud pública y de Derechos Humanos, mediante un proceso coordinado con las familias y comunidades, en articulación con las instituciones del Estado.

En los textos de los acuerdos es visible la importancia concedida a la situación de los sembradores de cultivos ilícitos en los territorios de influencia histórica del grupo insurgente, así como a las necesidades de atención de la población afectada por el abuso de sustancias en esos lugares. El crecimiento del área de cultivos ilícitos que se ha registrado durante el lapso de las negociaciones en La Habana, ha pasado de alrededor de 50.000 hectáreas en 2012 a cerca de 100.000 hectáreas en 2015, lo cual podría ser una respuesta al interés de las FARC-EP por ampliar la base social que se encuentra en sus zonas de influencia y que serán beneficiarias de la política de desarrollo alternativo prevista en los acuerdos³².

En vista de que la problemática de abuso de psicoactivos no sólo se presenta en los grandes centros urbanos del país, sino que además también afecta a la población joven en las zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos³³, los compromisos pactados en relación con la atención a consumidores afectados por abuso de estupefacientes, también parecen responder a la constatación de la

.....
32 De acuerdo con el informe más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, entre las manifestaciones más visibles en la dinámica de los cultivos ilícitos en Colombia durante los últimos años, se registra “una densificación de las siembras en los núcleos más tradicionales, una participación más activa de las comunidades afectadas, la reactivación de los mercados ilegales en las regiones afectadas por cultivos ilícitos, el surgimiento de nuevos grupos o la lucha de los existentes para adueñarse del negocio y una serie de expectativas de beneficios para los cultivadores de coca”. Ver UNODC. (2016). *Monitoreo de Cultivos Ilícitos 2015*, p. 13. Consultado en: <http://tinyurl.com/zj5u5kz>.

33 Al respecto, ver República de Colombia. 2013. *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia - 2013 Informe Final*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Salud y Protección Social.

necesidad de atender este fenómeno social, tanto en relación con bebidas alcohólicas como con sustancias ilícitas tales como marihuana, cocaína, y bazuco, entre otros.

No obstante lo anterior, hay que destacar el notable vacío, observado en los acuerdos, en relación con la prevención del inicio del consumo de sustancias entre la población adolescente, cuya mención es apenas incidental y debería ser un componente central de la estrategia. Es probable que el tema se haya soslayado sobre el supuesto de que con la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, en las zonas de influencia histórica de las FARC-EP, simultáneamente desaparecerá el riesgo del inicio del consumo de sustancias por parte de los adolescentes. Este supuesto es cuestionable, ya que como se ha visto anteriormente, los patrones de consumo de sustancias entre la población joven incluyen tanto derivados de los cultivos ilícitos como la cocaína, el bazuco, la marihuana, y la heroína, así como también bebidas alcohólicas, psicofármacos sin prescripción como las anfetaminas, los opiáceos y los opioides, al igual que otras sustancias sintéticas, tales como el *éxtasis* y los inhalables como el *dick* y el *popper*.

Al respecto, vale señalar que desde la primera década de este siglo se ha documentado, a escala mundial, el creciente abuso de sustancias psicoactivas de origen natural y sintético amparadas por “vacíos regulatorios”. Estas son creadas mediante la manipulación de su composición química, haciendo que sus efectos sean homólogos a los producidos por aquellas que figuran como controladas en los listados de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas. Se destacan entre las denominadas “nuevas sustancias psicoactivas”, drogas como la ketamina, el khat, el kratom, el krokodil, la mefedrona y las catinonas sintéticas, la fenetilamina, las piperazinas, la salvia divinorum y los cannabinoides sintéticos. Al igual que en otros patrones de consumo, la elección de estos psicoactivos es influenciada por tendencias de moda. Durante los últimos años, estas tendencias se derivan hacia las drogas sintéticas. Por consiguiente, los esfuerzos de prevención del inicio del consumo en adolescentes, tanto en zonas urbanas como en áreas rurales dependientes económicamente de cultivos, representa una prioridad que el marco de la política antidroga vigente tiene insuficientemente atendida.

Aparte de una política antidroga eficaz, se requiere un marco de institucionalidad pública que contribuya a superar las deficiencias que actualmente afectan

de forma negativa la capacidad de gestión y cumplimiento de metas de la política pública en nuestro país³⁴. Este marco implicaría lo siguientes puntos.

Un sistema político democrático y representativo soportado en un sistema electoral que garantice elecciones libres y transparentes. La democracia representativa que rige nuestro sistema político actual es afectada por una crisis de credibilidad persistente, tal como lo manifiestan diferentes actores y sectores sociales³⁵. A su vez, se registra una desconfianza generalizada en la institucionalidad pública y en los partidos políticos, a raíz de la percepción social sobre la ineffectividad de las soluciones asistencialistas brindadas por el Estado, las cuales distan mucho de las aspiraciones de los sectores poblacionales afectados por el conflicto armado, el estancamiento económico y la desesperanza política.

El sistema de representación política —actualmente— demuestra incapacidad para atender las necesidades sentidas de la población, no solo por el abierto favorecimiento a los intereses particulares de los principales conglomerados económicos presentes en el país, sino por la penetración de la corrupción en todos los niveles de la vida pública. Una consecuencia preocupante de este fenómeno es la manera en la cual las actividades informales, frecuentemente dominadas y reguladas por estructuras criminales, se convierten en los referentes principales para la consecución de ingresos, bienes y servicios, para un sector creciente de la población excluida completamente de la actividad formal en el país. En consecuencia, allí donde no prospera la corrupción, lo hace la cultura de la ilegalidad y los antivalores del oportunismo, la depredación y la apatía social.

En Colombia, el sufragio universal implantado a mediados del siglo XX, ha creado condiciones favorables, a nivel electoral, para generar espacios propicios a la gestión democrática de los asuntos públicos en el país. No obstante, la eficacia del sistema electoral en Colombia no mejoró significativamente con la universalización del voto.

La época del llamado *Frente Nacional*, la alternación de conservadores y liberales en la presidencia, representa un antecedente importante respecto a un gran acuerdo de paz en el país. Sin embargo, ello no contribuyó de manera alguna a la

34 Ver PNUD. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*, España: Mundi-Prensa.

35 Ver Dorado, F. (2014) Crisis de representación y voto en blanco, *ALAI, América Latina en Movimiento*, Colombia, en: <http://alainet.org/active/71252>

implementación de un sistema electoral libre y justo, como lo evidencian tanto el surgimiento, durante este periodo, de tres grupos insurgentes importantes en nuestro país, así como el escándalo registrado en las elecciones presidenciales de 1970, en las que, en medio de las acusaciones de fraude electoral, llegó a la presidencia Misael Pastrana.

Una década después fue de público conocimiento, la gran influencia que tuvieron las estructuras criminales, vinculadas al narcotráfico, sobre elecciones a cargos de representación popular, a lo largo y ancho del territorio nacional. En la década de los 90 se conoció la envergadura de la injerencia criminal en las contiendas electorales por medio del *Proceso 8.000*, bajo la administración del presidente Ernesto Samper. Adicionalmente, la violencia asociada a estas manifestaciones criminales, involucradas en la gestión de lo público, cobró la vida de miles de líderes y candidatos a diferentes cargos de elección democrática, privando a generaciones completas de avanzar en un camino de representación real y trascendencia, así como materialización de sus ideas.

En este sentido, sucesos como el exterminio de la Unión Patriótica, los ataques violentos contra movimientos de campesinos, estudiantes y obreros, e incluso el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán —quien representaba una amenaza para el narcotráfico y el paramilitarismo de la época—, son un memoria macabra de la cercana relación existente entre las estructuras criminales, vinculadas al narcotráfico y la ilegalidad, con el sistema electoral en ese momento de la historia política nacional.

Pese a la implantación de la Constitución de 1991, que representó grandes avances a nivel jurídico y administrativo, particularmente a nivel del funcionamiento del Estado, la percepción negativa de lo público por parte de la ciudadanía no se ha modificado sustancialmente después de 25 años de su promulgación; tampoco lo ha hecho el porcentaje de participación electoral, el cual a nivel nacional suele ser inferior al 50% del censo votante. Lo anterior denota, además de un desencanto por la acción administrativa del Estado colombiano, una palpable apatía ciudadana ante las orientaciones políticas para el manejo de las crisis que se enfrentan en numerosas esferas de la actividad pública.

Un sistema de controles y equilibrio de poder entre el legislativo, el judicial y el ejecutivo que soporte la gobernabilidad local democrática y legítima. Formalmente existe el equilibrio de poderes en Colombia. No obstante,

las críticas a los sistemas presidencialistas de occidente siguen dejando abierta la discusión sobre los límites del poder ejecutivo que, con frecuencia, sobrepasa lo formalmente dictado y legalmente constituido, violentando así los espacios propios de los poderes judicial y legislativo.

Las críticas al proceso de reelección presidencial, que se ha materializado en los últimos gobiernos —Uribe y Santos—, señalan las problemáticas asociadas a ejercicios presidenciales de más de un periodo. No obstante, se debe destacar que la Constitución del 91, al regular el uso de los llamados estados de excepción, representó un avance para impedir los abusos cometidos por el poder ejecutivo desde mediados del siglo XX, dado que el país vivió más de treinta años continuos de excepcionalidad bajo la figura de “Estado de Sitio” contemplada en la Constitución de 1886³⁶.

Salvo en las grandes ciudades como Bogotá y en regiones que representan espacios geopolíticos y económicos dominantes históricamente, no existen lugares robustos de expresión de las preocupaciones y necesidades sociales de los territorios del país. Es decir, la periferia en Colombia es vista como la sumatoria de zonas que representan “parásitos fiscales”, dado que su desarrollo y olvido las ha sumido en la pobreza extrema y la corrupción les ha dejado en la ampliación de un letargo y retraso económico, principalmente, al que solo se puede hacer frente por medio de políticas públicas de tipo asistencialista. Este retraso en regiones apartadas, así como en la periferia de las ciudades, facilita la articulación del narcotráfico con cualquier esfera de la comunidad (Sierra, 2013).

Una sociedad civil dinámica, capaz de supervisar al gobierno y a las transacciones privadas, y de brindar alternativas para la participación política. Pese al esfuerzo de veedurías ciudadanas, así como del creciente protagonismo mediático de instituciones como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, el desentendimiento generalizado de asuntos de vital importancia a nivel local, departamental y nacional, a causa de la falta de credibilidad en las entidades públicas, es evidencia de la disfuncionalidad de la estructura político-institucional vigente en nuestro país, para atender debidamente las necesidades sentidas y las aspiraciones de la mayoría de los sectores poblacionales colombianos.

36 Agamben señala que el abuso de los estados de excepción es la más fuerte amenaza interna a las democracias modernas. Ver Agamben, Giorgio. (2004). *Estados de Excepción* (Homo Sacer II, 1). Valencia: Editorial Pre-Textos.

•Hacia nuevos horizontes del análisis de la política antidrogas•

Sin desconocer los esfuerzos realizados por movimientos sociales de estudiantes, campesinos, indígenas, defensores de Derechos Humanos y de causas de justicia ambiental, que han protagonizado manifestaciones populares significativas en el pasado reciente, con una gran visibilidad en los medios masivos de comunicación, hay que señalar que estos no han logrado articularse para incidir de manera eficaz sobre la agenda política con miras a alcanzar soluciones a las problemáticas comunes que los aquejan.

Medios informativos libres e independientes. La independencia de los medios de comunicación es una tarea difícil de lograr en cualquier país. Privados o públicos, se les acusa de perseguir intereses de algún tipo en favor u oposición de los gobiernos. En Colombia, el debate —si bien es creciente— no alcanza a ser motivo de reflexión de la ciudadanía en general. Con la entrada de los canales privados de televisión al país, se sostuvo la idea de quitar el monopolio de dos canales públicos, lo cual sería algo benéfico para la opinión pública y la objetividad de los sucesos presentados. No obstante, y tras más de quince años del suceso, es posible apreciar que se pasó de tener dos canales públicos predominantes a dos privados del mismo tipo. Esto se debe en gran parte a que los medios de comunicación requieren de grandes capitales para su funcionamiento y esto compromete, en el proceso, su objetividad.

Por otro lado, los medios masivos de comunicación se encuentran en manos de los grandes conglomerados económicos, como es el caso del principal periódico del país (El Tiempo), en cabeza del grupo de Luis Carlos Sarmiento Angulo. El grupo Santo Domingo, domina a su vez el segundo medio de prensa escrita (El Espectador), uno de los dos canales privados más importantes (Caracol Televisión) y una de las tres cadenas radiales más fuertes del país (Blu Radio). Finalmente, la Organización Ardila Lülle domina el otro canal de televisión privado y predominante (Canal RCN), así como un sinnúmero de emisoras radiales (RCN Radio) que, junto a Caracol Radio —del grupo español PRISA—, cierran el abanico de los grandes medios de comunicación en Colombia³⁷.

Cabe resaltar que, en estas condiciones, la libertad y la independencia de la información u opinión resultan ser bastante vulneradas. Internacionalmente

37 Ver Lewin, J. (2012) Si Sarmiento compra Caracol radio, así se concentrarían los medios en los "cacaos", La silla Vacía, Colombia, en: <http://lasillavacia.com/historia/si-sarmiento-compra-caracol-radio-asi-se-concentrarian-los-medios-en-los-cacaos-39046>

se considera que Colombia, pese a la violencia dirigida a algunos periodistas, cuenta con una prensa libre e independiente. El control oligopólico de los medios masivos representa una visible limitación a una efectiva independencia real en términos de libertad de prensa.

Servicio civil profesionalizado. Los procesos de modernización, sin una presencia real de la modernidad han sido una constante en América Latina. El académico Carlos Londoño (2000) resume, de la siguiente manera, el proceso por el cual existe en Colombia dicha situación:

Contradicción entre la existencia de un ESTADO LIBERAL DE DERECHO (importado) sin que exista la NACIÓN, entendida ésta (la Nación) como una comunidad de intereses, integrada con base en una identidad de costumbres, tradiciones, religión, idioma y, sobre todo, integración sobre la base de un modelo de producción económica dominante.

- Como tal, hemos tenido un Estado Liberal más formal (MODERNIZACIÓN) (división teórica del poder en tres ramas, elecciones periódicas, etc.) que real (las mayorías no tienen una participación real en el ejercicio del poder; el Estado ha sido puesto al servicio de los intereses particulares de un sector social reducido; las mayorías no tienen una cultura política que les permita ser conscientes para participar racionalmente) (SIN MODERNIDAD). Estado establecido verticalmente, desde arriba, y no nacido como resultado del pacto de todos los ciudadanos, de su voluntad política, de abajo hacia arriba (Londoño, 2000, p. 2).

Colombia tiene entonces, en su servicio civil, una maquinaria que se encuentra lejos de responder a las necesidades del país. En los últimos lustros, no se registran avances significativos en esta materia, como lo revelan los índices de desigualdad que ubican a nuestro país como uno de los más desiguales de toda América Latina (Huertas, 2004).

Todo lo anterior pone de manifiesto las limitaciones que, en el presente, obstaculizan la implementación de una política pública antidroga eficaz, cuyo éxito dependerá de su articulación con otros instrumentos para transformar los problemas sociales presentes en el país, que hoy contribuyen a la reproducción de condiciones favorables para la prosperidad de los negocios ilícitos de las estructuras criminales.

Escenarios de cambio en la política antidrogas en Colombia

En el escenario internacional se han barajado diferentes posibilidades para mejorar los resultados en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, que han sido objeto de numerosos y diversos debates sobre la alternativa de la modificación del enfoque prohibicionista que actualmente domina la política internacional. Las propuestas en este sentido han sido objeto de constantes rechazos por parte de gobiernos como el de EUA, Rusia y China, entre otros, al igual que por los organismos internacionales actualmente a cargo de la ejecución de la política vigente. No obstante, con el pasar de los años y la maduración del debate, ha tomado fuerza, entre intelectuales y líderes sociales y políticos de diversa orientación, la idea de flexibilizar el enfoque prohibicionista que se encuentra en la base de las convenciones internacionales vigentes en la actualidad.

La noción de soberanía nacional es un elemento central en el marco de este debate, en cuanto los convenios, tratados internacionales y políticas comerciales, que soportan la interrelación compleja que se da entre Estados, a su vez erosionan de manera progresiva la autodeterminación de las naciones. Uno de los principales obstáculos para la modificación del *statu quo* del enfoque prohibicionista de la política antidrogas, es que ésta ha representado un pilar central del proceso de construcción y administración del “sistema internacional” vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

El enfoque de los gobiernos más poderosos direcciona la política mundial contra amenazas como el terrorismo internacional, después del 11 de septiembre de 2001, y contra la proliferación de armas nucleares de destrucción masiva. Frente a esto, las posiciones que, centradas en la defensa del principio de autodeterminación como fundamento de las relaciones políticas entre Estados en el ámbito internacional, exponen a sus defensores a presiones y sanciones económicas y políticas que, en la práctica, pueden debilitar su capacidad de autodeterminación y gobernabilidad, como se observa, en la actualidad, el caso de Venezuela luego de la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional a mediados del 2015.

La marcada relación histórica que tiene el fenómeno criminal del narcotráfico internacional con la violencia en Colombia, imprime una complejidad adicional

al proceso de discusión interna de las alternativas al statu quo en relación con la política antidroga internacional. Desde el *Plan Colombia*, que inició en la administración del ex presidente Andrés Pastrana, se arraigó una posición oficial del gobierno nacional completamente alineada con las directrices prohibicionistas de la política antidroga internacional, cimentada en el discurso que permanentemente evoca la sangre derramada en la lucha contra el narcotráfico, desde la década de los 80 y principios de los 90, y en los míticos golpes asestados a las estructuras criminales más poderosas de aquel entonces con la muerte y captura de los grandes “capos” del narcotráfico. No obstante lo anterior, la realidad de la mutación de estas estructuras, así como su continuidad en el negocio, han llevado a una gradual flexibilización de la posición del discurso oficial del gobierno colombiano en relación con este tema, tanto en foros nacionales como internacionales.

Este cambio no radica en que se haya disminuido la capacidad de la fuerza pública para combatir estas estructuras criminales, sino en la progresiva aceptación de que tras la captura de cada nuevo cabecilla, este era remplazado de inmediato por otra figura, bien fuera su segundo en la línea de mando, o por alguien dictado en la dinámica de la competencia con rivales por controlar las rutas y mercados ilícitos. Con el tiempo, este proceso cíclico ha confirmado que las estructuras criminales son cada vez más resilientes frente a la acción represiva del Estado, y a la vez, ha desvirtuado la efectividad del prohibicionismo inflexible, sostenido durante décadas por el gobierno colombiano sin obtener logros visibles en el debilitamiento del negocio ni de las estructuras, o en la reducción de la capacidad de producción de sustancias ilícitas ni en su consumo.

Así las cosas, el camino de la flexibilización de la política antidrogas, se presenta como una alternativa en el marco de la negociación política de la terminación del conflicto armado en Colombia, en la cual se amplía la perspectiva desde la que se aborda el problema. En el pasado, ésta era dominada por respuestas represivas a cargo de la fuerza pública y del sistema judicial, acompañada de acciones marginales dirigidas al desarrollo alternativo de las zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, así como de tratamientos y rehabilitación de consumidores con trastornos —debido al abuso de sustancias—, y a campañas de prevención del inicio del consumo entre adolescentes. Progresivamente, el debate público ha modificado la visión preminentemente represiva, abriendo el campo para abordar el tema desde la óptica de la salud pública, dándole más importancia

a las personas afectadas por problemas de abuso de sustancias psicoactivas, ya no encarcelándolas y tratándolas como criminales, sino desde un modelo médico de manejo de adicciones, por medio de tratamientos integrales de recuperación y rehabilitación física y social que pretenden superar las condiciones de marginalidad que reproducen y amplían el fenómeno de uso excesivo de sustancias.

Así mismo, de manera novedosa comienzan a explorarse medidas alternativas al encarcelamiento por delitos no violentos relacionados con drogas, para así garantizar los Derechos Humanos de estas personas que, al ser recluidas en establecimientos carcelarios y penitenciarios, quedan expuestas a entornos de alto riesgo de contraer enfermedades infecciosas y adquirir niveles de consumo de drogas incluso más elevados, con lo cual la prevalencia del VIH, la hepatitis y la tuberculosis resulta considerablemente mayor en estos espacios que en la población general (UNDOC, 2016a).

Este mismo enfoque de garantías de Derechos Humanos es el que comienza a prevalecer en la base del diseño de los programas de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo en zonas económicamente dependientes de estos. Aparte de brindar alternativas económicas y sociales para los pequeños cultivadores, se busca eliminar la estigmatización de la cual fueron víctimas en el pasado, restaurando su dignidad como productores rurales y brindándoles acceso a infraestructura y otros bienes y servicios que les permitan acceder a mercados legales y a obtener un nivel de ingresos digno y apropiado para el mejoramiento de la calidad de vida de sus hogares y comunidades.

Multilateralismo internacional o sociedad civil global: ¿llegará el cambio del régimen prohibicionista por alguna de estas vías?

El multilateralismo centra el análisis en las relaciones y formas de ejercicio de poder entre Estados, en el desarrollo de sus respectivos intereses y agendas nacionales. Los escenarios multilaterales son epicentros de debate sobre los principios y mecanismos para el control y tratamiento de los problemas de drogas y el narcotráfico, en diferentes esferas de participación y cooperación internacional. La creciente articulación de este negocio con otras actividades y mercados ilícitos, junto con la incidencia representada por la enorme liquidez asociada a esas actividades y su disponibilidad para financiar la expansión y diversificación de sus

portafolios de negocios, tanto en ámbitos lícitos como ilícitos, obliga a la ONU —como pilar importante en la administración del “sistema internacional”— a dedicar esfuerzos al estudio y análisis de las consecuencias que estos fenómenos implican para los distintos países a nivel nacional e internacional, tanto en la esfera de la oferta como del consumo.

La noción convencional de soberanía, según la cual la autoridad política legítima suprema dentro del orden global reside en los Estados soberanos —es imposible poner límites o autoridades por encima de ellos—³⁸, es una visión que se está erosionando rápidamente en el mundo actual, donde una creciente interdependencia soporta mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación entre países. En este orden de cosas, con frecuencia estos instrumentos terminan condicionando, según los intereses de los países que dominan el sistema internacional, aquellas transformaciones sociales y políticas internas demandadas por los demás Estados, particularmente aquellos que requieren apoyo internacional en materia comercial, técnica y económica. En el caso colombiano, la lucha contra el tráfico internacional de drogas, orquestada por medio del *Plan Colombia*, dependió de las financiaciones directas de EUA, al igual que del aprovisionamiento de tecnología e intercambio de información requeridas para tal fin.

En el mes de abril de 2016 fue celebrada la Sesión Especial de la UNGASS, con el fin de evaluar los logros alcanzados por medio del sistema internacional de fiscalización de sustancias estupefacientes y, cuya resolución final, reafirma el compromiso de los países de continuar respetando los acuerdos contenidos en las convenciones internacionales que regulan el tema. En vista de esto, es evidente que son formidables los obstáculos que debe sortear el propósito de modificar el enfoque prohibicionista del régimen vigente, en el marco del escenario multilateral del Sistema de las Naciones Unidas. Como es natural, las competencias de la UNGASS están delimitadas por los alcances establecidos en su convocatoria, la cual en este caso contempla,

examinar los progresos en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, incluida una evaluación de los logros y los retos en la tarea de contrarrestar el problema mundial de las drogas, en el

.....
38 Los positivistas sostienen además que el Derecho internacional no se puede considerar propiamente como tal, en cuanto, por definición, una condición necesaria para ello es la existencia de un aparato capaz de asegurar su cumplimiento y sancionar el incumplimiento de sus disposiciones, como sucede en el caso de las jurisdicciones nacionales. Ver Hart, H. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.

marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas (Asamblea, 67/193, 2012).

La propia Convención Única prevé los mecanismos de su reforma, los cuales no son favorables al cambio. Las partes proponentes de una enmienda a este instrumento internacional deben radicar ante al Secretario General de la ONU el correspondiente proyecto acompañado de su motivación. El Secretario General pondrá la reforma propuesta, y las razones que la justifican, en conocimiento de los gobiernos que hacen parte de la convención, así como del Consejo Económico y Social de la ONU. Este órgano está facultado para elegir entre convocar a una conferencia para considerar la enmienda, o consultar directamente a las partes si la aceptan. En este último caso, si en los 18 meses siguientes a su puesta en circulación por el Consejo, ninguna parte rechaza el proyecto, ésta entrará en vigor. En caso de que una o más partes presenten sus comentarios dentro de los 18 meses y rechacen la reforma, el Consejo considerará la opción de convocar una conferencia para sopesar la propuesta. No obstante, la propia Carta de las Naciones Unidas faculta al Consejo a negarse a tomar una decisión sobre un proyecto de esta índole (Pérez, Vizcaíno & Tirado, 2015).

Por consiguiente, resulta improbable que, mientras este procedimiento de enmienda continúe vigente, pueda prosperar cualquier propuesta adelantada por iniciativa de un país frente a la presión de los gobiernos defensores del *statu quo*. Es decir, en este escenario multilateral la modificación del régimen internacional vigente depende de la formación de coaliciones y alianzas políticas amplias, en el seno del Sistema de las Naciones Unidas, en torno a una plataforma común para flexibilizarlo, con base en un núcleo de ideas afines. Eventos extraordinarios como la UNGASS representan espacios para que dichas coaliciones puedan medir sus fuerzas, así como ajustar sus plataformas para ganar nuevos adeptos.

En el caso de la sesión especial de 2016, es evidente que la coalición de los países que promueven la reforma, entre los cuales se encuentra Colombia, aún carece de suficiente apoyo para su agenda en el marco de este escenario multilateral. Esta incluye, entre otros puntos, el reconocimiento explícito de la prevalencia de los Derechos Humanos en la aplicación de las disposiciones de las convenciones internacionales; la flexibilización de la interpretación de los instrumentos convencionales para permitir que cada país, defina de manera autónoma los usos médicos y científicos de las drogas, al igual que sus políticas nacionales de lucha

contra las mismas; la adopción de medidas alternativas a la cárcel para delitos no violentos relacionados con estupefacientes; y, finalmente, proveer alternativas económicas para pequeños cultivadores de marihuana, coca y amapola para que hagan la transición hacia la legalidad.

La resolución final de la sesión especial de 2016, reafirmó el compromiso de las partes con las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas vigentes, así como con la promoción activa de una sociedad libre del uso indebido de drogas. Sólo de manera incidental, recoge menciones a la

preocupación por la salud y el bienestar de la humanidad, así como los problemas relacionados con la salud personal y pública, sociales y de seguridad derivados del uso indebido de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas, en particular entre los niños y los jóvenes, y la delincuencia relacionada con las drogas (ONU, Asamblea General S-30/1,2016).

Aun así, la transformación del enfoque prohibicionista de la política antidrogas cuenta, en el último tiempo, con el apoyo creciente en foros internacionales de la sociedad civil. Potenciados con tecnologías de la información y comunicación, estos foros promueven un intenso intercambio entre especialistas, analistas, política pública, líderes políticos y sociales, y activistas en torno al desarrollo de nuevas propuestas y enfoques de carácter interdisciplinar. En estos escenarios también se impulsan debates sobre las estrategias más apropiadas para su implementación en distintos contextos políticos, socio-demográficos y culturales. De esta manera comienza a emerger el fenómeno de la “sociedad civil global”, que cobra una creciente relevancia con la integración espontánea de cadenas transnacionales de intercambio e incidencia, que propician el reacondicionamiento del debate, desde un enfoque de Derechos Humanos, centrado en la persona y el respeto de su dignidad, en el marco de redes institucionales y sociales incluyentes y sensibles a las necesidades de los sectores más vulnerables y marginados.

En la sociedad civil global reside una incommensurable riqueza representada en la diversidad de valores, ideas e intereses que se expresan libremente sin tener que conformarse a consensos conceptuales ni políticos pre-establecidos. Si bien con frecuencia a esta se le asocia con expresiones de protesta con visibilidad internacional, al igual que con escenarios como el Foro Social Mundial, dichas manifestaciones no agotan la naturaleza compleja de este fenómeno, tal como lo indica el análisis del papel que juega como movimiento contra-hegemónico que

opone resistencia a las dinámicas de los mercados globales y del sistema internacional (Goetze, 2008).

El modelo republicano liberal, que tiene su fundamento en el desarrollo del ciudadano y su sentido democrático, centra su atención en la participación directa afincada en contextos plurales. Típicamente este modelo se observa en el seno de organizaciones no gubernamentales que apoyan demandas en distintos campos de acción, impulsando causas humanitarias. Entre ellas, la abolición de la pena de muerte como sanción a delitos relacionados con las drogas y la eliminación de la criminalización de consumidores, así como el situarse en contra de las violaciones sistemáticas de Derechos Humanos y la estigmatización de personas que hacen uso de sustancias psicoactivas, con el amparo de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas. Otras consignas, impulsadas desde plataformas de la “sociedad civil global”, incluyen la atribución de responsabilidades a la doctrina prohibicionista por los centenares de miles de muertes prevenibles, asociadas anualmente al consumo de drogas, y el incremento en la transmisión del VIH y la hepatitis C entre consumidores, a los cuales se limita el acceso a atención médica si no se someten a tratamientos radicales de abstinencia; así mismo, por la destrucción de los medios de vida de pequeños cultivadores sometidos a la erradicación forzada de cultivos ilícitos, entre otros.

Sin embargo, desde una perspectiva neo-gramsciana, el modelo republicano liberal que predomina en estas plataformas de “sociedad civil global”, no se ocupa de cuestionar el efecto de impulsar estas demandas dentro del propio marco de legitimación establecido por las convenciones internacionales y el sistema internacional hegemónico. Desde este punto de vista el alcance de las iniciativas para transformar el *statu quo*, en materia de la fiscalización de drogas, queda acotado a conformarse con la flexibilización del régimen vigente, para de esta manera eliminar en cada país las barreras legales y normativas que obstaculizan un tratamiento del problema de las drogas desde un enfoque en el que prevalezca el respeto, la defensa y la protección de los Derechos Humanos, por encima de las medidas establecidas para alcanzar el objetivo de una “sociedad libre del uso indebido de drogas”.

Es evidente que por esta vía, la “sociedad civil global” jamás logrará enmendar el enfoque prohibicionista de las convenciones internacionales en materia de drogas. No obstante, resulta alentador observar que, en las discusiones de la

sesión especial de 2016, la propuesta que se impulsa desde los foros y las plataformas de la sociedad civil, efectivamente ha permeado las agendas, en relación con este tema, de los países que favorecen la modificación del *statu quo*, entre ellos Colombia. Estos lograron la creación de un grupo técnico internacional para analizar los resultados de las experiencias autónomas de regulación de usos médicos y científicos de las drogas, así como las tensiones y diferencias que puedan surgir en la implementación de estas políticas. Los hallazgos de este grupo técnico serán insumo para una nueva sesión de UNGASS programada para 2019.